Adviescommissie Bestuurlijke Toekomst Krimpenerwaard

Een groen-blauwe parel, in zilver gezet

Op weg naar één gemeente in de Krimpenerwaard

Adviescommissie Bestuurlijke Toekomst Krimpenerwaard

Aan het College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW DEN HAAG

Berkenwoude, 12 mei 2009

Betreft: Advies bestuurlijke toekomst Krimpenerwaard

Geacht College,

In deze brief brengt de begin februari 2009 door uw College ingestelde Adviescommissie Bestuurlijke Toekomst Krimpenerwaard (hierna: de commissie) advies aan u uit.

De commissie herhaalt in deze brief niet wat in vele rapporten over de bestuurskracht van en de samenwerking tussen de gemeenten in de Krimpenerwaard is geschreven. De feitelijkheden die daarin zijn beschreven vormen naar het oordeel van de commissie niet het hart van de problematiek van de bestuurlijke toekomst van de Krimpenerwaard. Het gaat eerder om de bestuurlijke wijze waarop de vijf samenwerkende gemeenten in de Krimpenerwaard elkaar gevangen houden. Hierdoor kan het toekomstperspectief voor de Krimpenerwaard niet adequaat worden gerealiseerd. De commissie vertrouwt erop u met dit advies een handvat te geven om vanuit uw verantwoordelijkheid de Krimpenerwaard uit deze bestuurlijke houdgreep te bevrijden en daarmee voor dit gebied een goed woon-, werk- en leefklimaat ook in de toekomst zeker te stellen.

De commissie gaat hierna in op de volgende onderwerpen:
- de opdracht
- de samenstelling en werkwijze van de commissie
- de bevindingen van de commissie
- een beschouwing over de bevindingen
- het advies van de commissie

Opdracht
Uw College is tot de conclusie gekomen dat als het meest gerede toekomstige eindbeeld moet worden vastgesteld dat de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist (hierna: de K5-gemeenten[1]) moeten fuseren tot één gemeente Krimpenerwaard.

Uw opdracht aan de commissie heeft u als volgt verwoord (zie bijlage 1):

"een advies uit te brengen over de route naar en de condities waaronder tot die ene gemeente moet/kan worden gekomen".

Wij geven uw commissie daarbij mee dat van deze variant kan worden afgeweken indien de commissie constateert dat er voldoende draagvlak bestaat voor een andere in te brengen variant en die variant in ieder geval leidt tot een consistent regionaal eindbeeld in de Krimpenerwaard. Wij verzoeken u ook de positie van de gemeente Krimpen aan den IJssel te bezien in het licht van komende bestuurlijke ontwikkelingen. Tevens verzoeken wij uw commissie om daarbij de huidige functie en perspectief van de Krimpenerwaardraad te beschrijven.

[1] De Krimpenerwaard bestaat uit zes gemeenten. Naast de genoemde vijf is dat de gemeente Krimpen aan den IJssel. Waar in dit advies over de K6 wordt gesproken, worden alle gemeenten in de Krimpenerwaard bedoeld.

Samenstelling en werkwijze van de commissie
De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage 2.
De commissie heeft zich in de afgelopen periode op uw vraagstelling georiënteerd. Deze oriëntatie heeft plaatsgevonden aan de hand van bestudering van een grote hoeveelheid schriftelijk materiaal (zie bijlage 3) en het voeren van een groot aantal gesprekken (zie bijlage 4).
Van de geboden gelegenheid om door de commissie te worden gehoord in een openbare hoorzitting is geen gebruik gemaakt. Wel is er een schriftelijke reactie op de oproep van de commissie ingediend.
De commissie heeft zich daarnaast door middel van een werkbezoek aan de Krimpenerwaard uitgebreid op de hoogte gesteld van de bestuurlijke opgaven en ontwikkelingen waar de gemeenten in de Krimpenerwaard mee worden geconfronteerd. De bezochte locaties dan wel thema's zijn opgenomen in bijlage 5.

Bevindingen van de commissie
De gesprekken van de commissie en het bestudeerde schriftelijk materiaal hebben op hoofdlijnen geleid tot een aantal bevindingen. Deze bevindingen zijn als volgt gegroepeerd:
- beknopte schets van de Krimpenerwaard
- de bestuurlijke opgaven
- de staat van de gemeenten
- de staat van de samenwerking
- de Krimpenerwaardraad
- van buiten naar binnen
- andere varianten
- Krimpen aan den IJssel

Beknopte schets van de Krimpenerwaard
De Krimpenerwaard is een veenweidegebied dat ligt ingeklemd tussen de Hollandsche IJssel en de Lek[2] met een overwegend agrarisch, groen karakter. Naast de stad Schoonhoven en het meer verstedelijkte Krimpen aan den IJssel bestaat de Krimpenerwaard uit de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk en Vlist. De gemeenten bestaan, met uitzondering van Krimpen aan den IJssel, uit verschillende kernen. Deze kernen hebben alle hun eigen identiteit. De oppervlakte bedraagt circa 13.500 hectare. Het totaal aantal inwoners circa 83.000. De oriëntatie van het gebied is gedeeltelijk op Gouda/Utrecht en gedeeltelijk op Rotterdam gericht.
De Krimpenerwaard valt onder twee veiligheidsregio's: Hollands-Midden en Rotterdam-Rijnmond. Het verantwoordelijk waterschap in de Krimpenerwaard is het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. De economische bedrijvigheid is – naast andere sectoren – grotendeels te vinden in de agrarische en transportsector en watergebonden bedrijvigheid. De onderwijsvoorzieningen in het gebied zijn goed te noemen en hebben ook een functie voor leerlingen/studenten buiten de Krimpenerwaard. De Vakschool Schoonhoven heeft zelfs internationale aantrekkingskracht.

Bestuurlijke opgaven
Om de vitaliteit, de kwaliteit, de economische bedrijvigheid en een goede bereikbaarheid nu en in de toekomst voor de Krimpenerwaard te behouden, moet daarin letterlijk en figuurlijk worden geïnvesteerd. De gemeentelijke bestuurslaag heeft daarin een betekenisvolle rol. Als belangrijke bestuurlijke opgaven in de Krimpenerwaard zijn onder andere te noemen:
- het behoud van het unieke karakter van het veenweidegebied
- het tegengaan van verrommeling in het gebied
- het verbeteren van de bereikbaarheid van het gebied
- het versterken van toerisme en recreatie
- het garanderen van veiligheid (bijvoorbeeld ten aanzien van watersnood)
- de afwikkeling van bodemsaneringsprojecten
- handhaven dan wel omvormen van de economische, waaronder agrarische, bedrijvigheid
- het realiseren van de woningbouwopgave.

[2] Zie bijlage 6 voor een kaart van de Krimpenerwaard.

Deze bestuurlijke opgaven zijn opgenomen in grote projecten zoals het Veenweidepact Krimpenerwaard[3], de sanering van de zellingen[4], de verbetering van de N210. Met deze projecten zijn grote belangen gemoeid die de gemeenten in het gebied vanuit hun eigen verantwoordelijkheid tegemoet moeten treden. Daarbij is het de vraag of men in staat is om deze bestuurlijke opgaven niet alleen vanuit het eigen perspectief en op de korte termijn te beschouwen, maar ook of men in staat is over de eigen grenzen heen te kijken en de opgaven op de middellange en langere termijn te bezien.

Staat van de gemeenten
De K5-gemeenten zijn alle klein van omvang op basis van het inwoneraantal. De rapporten over de bestuurskracht en de informatie die uit de gesprekken is verkregen laten zien dat de gemeenten overeenkomst vertonen met andere gemeenten in Nederland van een dergelijke omvang. Als een waardevol aspect daarvan wordt de korte afstand tot de inwoners en het bedrijfsleven genoemd. Het gemeentebestuur weet goed wat er in de gemeente speelt en kan daarop inspelen. Tegelijkertijd heeft dit ook als nadeel dat een gemeentebestuur te dicht op de eigen inwoners en bedrijfsleven komt te zitten en daardoor niet meer op grotere afstand naar ontwikkelingen binnen en buiten de gemeente kan kijken.

Een tweede constatering is de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties. De omvang van de ambtelijke organisaties is beperkt, terwijl van de ambtelijke organisaties wel steeds meer wordt verlangd. Dit laatste niet alleen vanwege de algemene decentralisatietendens van de rijksoverheid, maar ook ten aanzien van bestuurlijke opgaven die voor de gemeenten in de Krimpenerwaard gelden. De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie is er daarbij in gelegen dat specialisme niet of nauwelijks kan worden opgebouwd en dat bij ziekte of verlof dossiers noodzakelijkerwijze blijven liggen. Deze paradox van de kleine gemeente 'dicht op de burger, maar vervolgens onvoldoende in staat zijn om de vragen van die burger adequaat te beantwoorden' noopt tot maatregelen.
Het gaat bij dat laatste niet om de dienstverlening waar elke burger een paar keer in zijn leven mee heeft te maken zoals paspoort- en rijbewijsverstrekking. Wel wordt gedoeld op meer specialistische zaken en, op een nog hoger niveau, de kennis en expertise om tot goede beleidsstukken te komen die van invloed zijn op de woon-, werk- en leefomgeving van burgers.

Opvallend is dat het voor de gemeenteraden in de K5-gemeenten kennelijk niet altijd duidelijk is wat de ambtelijke organisatie wel en niet aankan en hoe die ambtelijke organisatie zelf over het eigen en gemeentelijk functioneren denkt. Waar gemeenteraden denken dat alles in de gemeente nog mogelijk is, wordt daar in de ambtelijke organisaties anders over gedacht. Ook wordt de gekozen samenwerkingsconstructie in K5-verband door medewerkers zelf, in relatie tot de eigen ambtelijke organisatie, als onvoldoende helder en niet efficiënt en niet effectief gezien.

De K5-gemeenten zijn qua inwoneraantal redelijk vergelijkbaar, maar verschillen wel in bestuurscultuur, financiële positie en ontwikkelingsperspectief. Deze drie elementen zijn naar de commissie heeft geconstateerd vervolgens in belangrijke mate bepalend voor de mogelijkheden om tot samenwerking en/of fusie van de K5 gemeenten te komen. Daarnaast is ook de tegenstelling *stad* (Schoonhoven) en *platteland* (de andere vier gemeenten) een factor van betekenis.

Staat van de samenwerking
De samenwerking van de K5 gemeenten is mede ingezet vanuit de constatering dat de taakuitvoering in de eigen gemeente niet meer voldoende kon worden opgebracht. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de huidige gemeenschappelijke regeling K5 die een aantal beleidsvoorbereidende en –uitvoerende taken voor de K5 gemeenten opgedragen heeft gekregen.

De samenwerking in K5-verband is door de gemeenten vanuit verschillend perspectief ingezet: sommigen vinden dat de samenwerking de opstap is naar gemeentelijke herindeling op de middellange termijn, anderen zijn de mening toegedaan dat door samenwerking de zelfstandigheid van de eigen gemeente juist kan worden gewaarborgd.

---

[3] Het Veenweidepact werkt aan vijf doelen de aanleg van nieuwe natuur, duurzaam waterbeheer en het tegengaan van bodemdaling, het versterken van de landbouwstructuur, extra kansen voor toerisme en recreatie en het stimuleren van vernieuwend ondernemerschap. Bron: www.veenweidepactkrimpenerwaard.nl.
[4] Een zelling is een ondiep stuk van een rivier.

De samenwerking in K5-verband via de gemeenschappelijke regeling, maar daarnaast ook nog in het zogenoemde 5K-verband[5] vertoont hier en daar echter scheurtjes, aldus een aantal gesprekspartners. Deze zijn terug te voeren op het perspectief van waaruit de samenwerking is gestart, maar ook op de eerder genoemde elementen (bestuurscultuur, financiële positie en ontwikkelingsperspectief, 'stad' versus 'platteland').

Het lijkt er daarbij op dat in een aantal situaties de ingezette samenwerking niet verder wordt geoptimaliseerd, maar dat juist wordt teruggegrepen op dan wel verlangd naar lichtere vormen van samenwerking: de pragmatische samenwerking waarbij een gemeente afhankelijk van het beleidsthema de meest geschikte samenwerkingspartner(s) zoekt, binnen of buiten het verband van de K5-gemeenten. De gemeenten Bergambacht, Nederlek en Ouderkerk participeren bijvoorbeeld met de gemeente Krimpen aan den IJssel in de gemeenschappelijke regeling Technisch Buro Krimpenerwaard (TBK), waarin Schoonhoven en Vlist niet deelnemen.[6] Een ander voorbeeld is het afvalbrengstation Krimpenerwaard zoals dat in Bergambacht speciaal voor de 5K-gemeenten zou worden gerealiseerd[7]. De gemeenten Nederlek en Ouderkerk maken gebruik van de faciliteiten van Krimpen aan den IJssel en Gouda (Ouderkerk). De gemeente Vlist maakt eveneens gebruik van de faciliteiten in Gouda. De gemeente Schoonhoven is een samenwerking aangegaan met de gemeente Lopik[8].

Waar sommige gemeenten de samenwerking juist willen versterken, stellen andere gemeenten zich op het standpunt dat de samenwerking wel iets minder dwingend kan. Het volgen van het SGBO-advies (samenwerking verder versterken en in 2012 die samenwerking opnieuw evalueren), zal logischerwijze tot herindeling aanleiding moeten geven. Als de samenwerking inderdaad in 2012 is versterkt (door het nog meer in gezamenlijkheid doen, meer taken overdragen aan de gemeenschappelijke regeling, uitsluiten van pragmatische samenwerking buiten K5-verband, het als gemeenteraden volledig overnemen van de besluiten in K5-verband e.d.) dan is daarmee de rol van de gemeenteraden dermate uitgehold dat dit een zelfstandig voortbestaan van deze gemeenten niet meer rechtvaardigt. Als de samenwerking niet is versterkt in 2012 dan hebben de K5-gemeenten tot en met 2012 niet efficiënt en effectief voor hun inwoners en het bedrijfsleven geopereerd en mag niet worden verwacht dat het verlengen van de samenwerkingstermijn na 2012 wel tot een goed resultaat zal leiden. Ook dan zal herindeling onvermijdelijk zijn.

Waar bij de *staat van de gemeenten* al een perceptieverschil is geconstateerd tussen gemeenteraad en ambtelijke organisatie, geldt dat perceptieverschil eveneens voor de gemeenschappelijke regeling K5. Ook hier bestaat vanuit de ambtelijke organisatie grote twijfel over de effectiviteit en efficiency van deze structuur. Er is veel werk verricht aan de beleidsvoorbereiding op een groot aantal terreinen (gemeenschappelijke beleidsvisies e.d.). De totstandkoming daarvan blijkt evenwel lastig voor het eigen ambtelijk apparaat (onvoldoende ervaring om over de eigen gemeente heen te kijken, inzet nodig van externe adviseurs). Ook is aangegeven dat de voorbereiding van dit beleid langer duurt door de benodigde afstemming in de afzonderlijke gemeenten. Er is in de korte tijd van de K5-samenwerking een groot aantal beleidsstukken geproduceerd. Het is dan vervolgens jammer om te moeten constateren dat in de gesprekken van de commissie meermalen is gewezen op het onvermogen van de (samenwerkende) gemeenten om dat beleid ook uit te voeren.

Er is sprake van bestuurlijke drukte in de Krimpenerwaard[9]. Naast de vijf zelfstandige gemeenten met hun eigen bestuursorganen is er het K5-samenwerkingsverband in de vorm van de gemeenschappelijke regeling met dagelijks bestuur, K5-raad en portefeuillehoudersoverleggen. Voor zaken die niet in K5-verband gezamenlijk worden opgepakt is er de 5K-samenwerking. Bij deze samenwerking van de vijf gemeenten buiten de gemeenschappelijke regeling K5, is er geen verplichting zoals bij de K5. Dit kan dus ook aanleiding geven tot de eerder genoemde

[5] Dit betreft de niet verplichte samenwerking tussen de vijf gemeenten buiten de gemeenschappelijke regeling K5 om.
[6] Deze samenwerking kent een lange geschiedenis. Het TBK is opgericht in 1943. Terzijde: de toenmalige gemeenten Ammerstol (nu onderdeel van de gemeente Schoonhoven) en Stolwijk (nu onderdeel van de gemeente Vlist) namen ook deel aan deze gemeenschappelijke regeling.
[7] Zie bijvoorbeeld Het Kontakt van 28 maart 2006.
[8] Bron: websites van de genoemde gemeenten.
[9] De vijf gemeenten treffen elkaar ook in andere samenwerkingsverbanden zoals het ISMH (Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Midden-Holland), het Natuur- en Recreatieschap Krimpenerwaard, de gemeenschappelijke regeling Promen (WSW). Aan de laatste twee regelingen neemt overigens ook Krimpen aan den IJssel deel.

gelegenheidscombinaties van gemeenten. In relatie tot de eerdere opmerking dat tot 2012 de samenwerking in K5-verband zich verder zal moeten bewijzen, wordt betwijfeld of die samenwerking in 2012 ook daadwerkelijk zal zijn verbeterd.

In de gesprekken is een aantal keren gewezen op het gegeven dat samenwerking met andere gemeenten ook bij de vorming van één gemeente Krimpenerwaard noodzakelijk blijft. Als voorbeeld werd de gemeente Amsterdam aangehaald: zelfs de schaal van Amsterdam is niet voldoende om het zonder samenwerking te kunnen stellen. Samenwerking kan dus worden ingegeven door kracht of door zwakte.

Krimpenerwaardraad
De Krimpenerwaardraad is het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling K5. In tegenstelling tot het huidige gebruik, als consequentie van het dualisme, om het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling uitsluitend samen te stellen uit leden van de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten, bestaat de K5-raad naast de leden van het Dagelijks Bestuur uit raadsleden. Deze samenstelling is mede bedoeld om de betrokkenheid van raadsleden bij de samenwerking te vergroten, maar neigt daardoor ook tot het introduceren van een vierde bestuurslaag. Sommigen wijzen er op dat de gemeenschappelijke regeling K5 echter verlengd lokaal bestuur is en politieke fractievorming daarom gekunsteld is, het gaat immers om gemeentelijke delegaties. De Krimpenerwaardraad is het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling K5 en heeft derhalve tot taak hetgeen bij wet (de Wet gemeenschappelijke regelingen) en de betreffende gemeenschappelijke regeling is geregeld. Het succes van de Krimpenerwaardraad staat of valt voorts met de politieke ruimte die de gemeenteraden aan de raad bieden. De vraag rijst of die ruimte ten volle wordt geboden.

Anderen zijn positief gestemd over de Krimpenerwaardraad, omdat deze raad een platform biedt voor afstemming tussen de gemeenten op het niveau van gekozen raadsleden. De Krimpenerwaardraad biedt daarmee in hun visie ook de basis om de bestuurlijke opgaven in de Krimpenerwaard ook na 2012 te realiseren.

Van buiten naar binnen
Naast de bestuurlijk betrokkenen in de Krimpenerwaard heeft de commissie ook gesprekken gevoerd met en informatie verkregen vanuit het maatschappelijk middenveld of andere organisaties die een positie in de Krimpenerwaard innemen. De rode draad daarbij is dat de Krimpenerwaard te bestuurlijk versnipperd is om adequaat te kunnen opereren op de vraagstukken waar deze organisaties mee worden geconfronteerd. Dit raakt ook de slagvaardigheid van het bestuur in de Krimpenerwaard. De Krimpenerwaard wordt daarbij als één gebied gezien, waarbij de huidige beleidsverschillen tussen de kleinere bestuurlijke entiteit van de huidige gemeenten als niet efficiënt en effectief wordt ervaren.

Als voorbeeld is in de gesprekken zorg geuit op het gebied van veiligheid in de Krimpenerwaard. In de eerste plaats betreft dit de waterstaatszorg en in de tweede plaats de ligging in twee veiligheidsregio's en politieregio's. Ten aanzien van de waterstaatszorg moet de Krimpenerwaard als één gebied worden beschouwd. De bestuurlijke afstemming vraagt hiervoor echter meer inspanning, omdat de Krimpenerwaard uit zes gemeenten bestaat, dan bij één gemeente het geval zou zijn. Voor wat betreft (de voorbereiding op) rampen en crises is de afstand tot de regionale beleidscentra (in het geval van de K5 is dat Leiden) als minder effectief en efficiënt genoemd. In geval van rampen en crises geldt daarnaast dat voor de Krimpenerwaard er afstemming nodig is tussen twee veiligheids- en politieregio's (Hollands-Midden en Rotterdam-Rijnmond).

Voor zover partijen daar zicht op hebben vanuit de rol die zij in het gebied vervullen, worden door de huidige versnippering en het onvoldoende ambtelijk en bestuurlijk kunnen komen tot strategische gedachtevorming kansen gemist om de Krimpenerwaard verder te ontwikkelen. Het toch te veel blijven hangen in het denken in termen van consequenties voor de eigen gemeente leidt tot suboptimalisaties en doet op de (middel-)lange termijn burgers en bedrijfsleven tekort.

Varianten
In de gesprekken met de commissie is naast de voorkeursvariant van het college van Gedeputeerde Staten, een gemeente Krimpenerwaard bestaande uit de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist, een aantal andere varianten de revue gepasseerd. Wat opvalt is dat geen van de varianten, inclusief de genoemde voorkeursvariant, die in of rond de Krimpenerwaard logischerwijze mogelijk zijn op een breed draagvlak binnen de betrokken gemeenten kan rekenen.

Afgezien van het willen behouden van de eigen zelfstandigheid zijn daarnaast als argumenten genoemd:
- de levensvatbaarheid van de gevormde gemeente(n)
- het bestuurlijk splitsen van de Krimpenerwaard
- het ontbreken van samenhang.

Dit betekent dat varianten zoals K4[10], K3/K2[11], K2/K3[12] en combinaties met Gouda en met Krimpen aan den IJssel, als niet serieus te nemen varianten zijn beschouwd. Ofwel omdat ze niet toekomstbestendig zijn ofwel omdat ze de samenhang van de totale Krimpenerwaard verstoren.

Ook zijn zorgen geuit over het behoud van de eigen identiteit. De huidige gemeenten, die alle vijf door een herindeling zijn gevormd, bestaan alle uit verschillende kernen, die allemaal hun eigen identiteit hebben en die identiteit ook bij een volgende herindeling gewoon zullen moeten houden. Overigens is daarbij ook opgemerkt dat de bestuurlijke en organisatorische structuur van de gemeente nu niet en ook na herindeling niet samenvalt met de gemeenschappen die zich in die gemeente(n) bevinden. De opgave voor de gemeente is wel om die gemeenschappen zo goed als mogelijk te bedienen en te faciliteren als het gaat om een goed woon-, leef- en werkklimaat, nu en in de toekomst. Elders in het land zijn daarmee prima resultaten bereikt.

Krimpen aan den IJssel
De gemeente Krimpen aan den IJssel is meer verstedelijkt dan de andere vijf gemeenten in de Krimpenerwaard. De gemeente is zelf van mening dat zij voldoende in staat moet worden geacht om in zelfstandigheid en met voldoende bestuurskracht in de komende jaren voort te blijven bestaan. Overigens moet hierbij wel worden opgemerkt dat de fysieke grenzen van Krimpen aan den IJssel zijn bereikt gelet op de noodzakelijke samenwerking met Nederlek om een aantal ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Afhankelijk van de verantwoordelijkheid van de gesprekspartners zijn wel nuances aangebracht op het eindbeeld voor Krimpen aan den IJssel.
Een situatie waarbij tot vorming van een gemeente Krimpenerwaard wordt overgegaan in de voorkeursvariant van GS (de K5-gemeente), ziet Krimpen aan den IJssel (28.800 inwoners) niet als een bedreiging. Een gevoel van mogelijk ingeklemd zitten tussen de grotere gemeenten Capelle aan de IJssel (65.400 inwoners) en de dan gevormde Krimpenerwaardgemeente (54.200 inwoners) heeft men niet. Verder speelt dat Krimpen aan den IJssel deel uitmaakt van de stadsregio Rotterdam-Rijnmond, terwijl de andere vijf gemeenten in de Krimpenerwaard deel uitmaken van Hollands-Midden. Voor Krimpen aan den IJssel is een oriëntatie anders dan op de stadsregio Rotterdam-Rijnmond niet acceptabel. Men richt zich meer op ‘de stad’ dan op ‘het platteland’.

Beschouwing over de bevindingen
De commissie omschrijft de aangetroffen situatie in de Krimpenerwaard waar het gaat om de K5-gemeenten als een bestuurlijke houdgreep waar men elkaar gevangen in houdt. Geen van de gemeenten moet in staat worden geacht om op termijn in zelfstandigheid voort te blijven bestaan. Ook niet de gemeenten die nu wel een betere financiële positie hebben of nog ontwikkelingsperspectief vinden in hun structuurvisie. De gevonden samenwerking in K5-verband ziet de één als *de* oplossing om zelfstandig te blijven, terwijl de ander het ziet zoals het formeel is: een hulpstructuur die geen oplossing biedt voor de feitelijke problemen waar de gemeenten in de Krimpenerwaard mee worden geconfronteerd. Een hulpstructuur die een opstap zou moeten zijn naar herindeling. Zolang het verschil in opvatting over de K5-samenwerking voort blijft bestaan wordt aan een deel van de gemeenten de mogelijkheid ontnomen om de noodzakelijke stap naar schaalvergroting te zetten en

[10] Bergambacht-Nederlek-Ouderkerk en Vlist
[11] Bergambacht-Schoonhoven-Vlist en Nederlek-Ouderkerk
[12] Schoonhoven-Vlist en Bergambacht-Nederlek-Ouderkerk

wordt het andere deel van de gemeenten belemmerd om de samenwerking uit te laten groeien tot *de* oplossing om zelfstandig te blijven.

Het perspectief voor de Krimpenerwaardraad moet dientengevolge dan ook als beperkt worden gezien. De Krimpenerwaardraad:

- kan nooit uitgroeien tot een direct gekozen democratisch orgaan,
- kan nooit tot een bestuursorgaan uitgroeien waarin via politieke fractievorming tot besluitvorming wordt gekomen, zonder het gevaar dat in conflict wordt gekomen met de gemeentelijke belangen
- zal nooit de rol van de gemeenteraden over kunnen nemen.

Wel zal gelden dat hoe meer taken aan de gemeenschappelijke regeling worden op- dan wel overgedragen des te meer de rol van de gemeenteraden uitgehold wordt. Gelet op de staatsrechtelijke en bestuurlijke verhoudingen in Nederland is dat ongewenst. Ook vanuit democratisch oogpunt is een dergelijke ontwikkeling ongewenst, omdat voor de inwoners van de gemeenten besluitvorming over belangrijke onderwerpen via een indirect gekozen orgaan gaat plaatsvinden.

De commissie heeft een groot aantal gesprekken met betrokkenen in het gebied gevoerd en is verrast door de behoudende cultuur en de gerichtheid op de eigen gemeente die bij een groot deel van de gesprekspartners met name in gemeentelijke kring is aangetroffen. Daarmee wordt evenwel de Krimpenerwaard als geheel tekort gedaan, zoals dat door gesprekspartners die op meer afstand staan of in totaal de Krimpenerwaard kunnen beschouwen. Zij hebben gewezen op het missen van kansen, versnippering, stroperigheid in besluitvorming, onnodige en onpraktische beleidsverschillen en dergelijke. Tegelijkertijd constateert de commissie een discrepantie tussen de diverse gemeentelijke gesprekspartners op dit punt (zowel tussen de gemeenten als binnen de gemeenten). Op het micro-niveau van ‘paspoort en rijbewijs’ mag de dienstverlening aan de burger dan goed zijn, op het macro-niveau (daadwerkelijk invulling geven aan een goed woon-, leef- en werkklimaat) voor burgers en bedrijfsleven zijn hier grote vraagtekens bij te zetten.

Anderzijds is er eigenlijk niemand te vinden die meent dat ‘het zo verder kan’. Over de vragen ‘hoe het verder moet’ en ‘in welk tempo’ zijn de meningen verdeeld.

Nadere beschouwing over de bevindingen in relatie tot huidige en toekomstige bestuurlijke opgaven in het gebied, leidt de commissie tot het volgende. Het unieke gebied, de inwoners en het bedrijfsleven van de Krimpenerwaard verdienen een bestuur dat krachtdadig en in eenheid invulling kan geven aan de ontwikkeling van de Krimpenerwaard voor de komende 20 tot 25 jaar. De staat van de huidige gemeenten en van de samenwerking tussen die gemeenten is daarvoor ontoereikend.

Gedurende de uitvoering van haar opdracht is de commissie meer en meer tot de conclusie gekomen dat de Krimpenerwaard als één gebied moet worden beschouwd. Het gaat dan dus niet om vijf, maar om zes gemeenten. De Krimpenerwaard is vanuit een cultuur-historisch en sociaal-geografisch perspectief als één compact gebied te beschouwen. Voor de bestuurlijke opgaven die nu en in de toekomst in de Krimpenerwaard spelen, is het tijdperk voorbij om die in zes gemeenten versnipperd en met bestuurlijke vertraging aan te pakken.

De commissie stelt daarmee vraagtekens bij nut en noodzaak van het traject zoals dat nu tot en met 2012 is ingezet. Het voor zich uitschuiven van een logischerwijze onontkoombare beslissing te weten gemeentelijke herindeling, is daarmee *de facto* ook een bewijs dat de betrokken gemeenten eigenlijk onvoldoende in staat zijn om verder te kijken dan het hier en nu. Zo wordt een visie op de Krimpenerwaard niet gemeenschappelijk gedragen en eenduidig uitgedragen.

De commissie legt met een Krimpenerwaardgemeente bestaande uit zes gemeenten ook expliciet de relatie tussen ‘platteland’ en ‘stad’[13]. Een zonale herindelingsvariant waarbij tot samenvoeging van de vier plattelandsgemeenten wordt overgegaan, is niet alleen qua omvang op termijn niet levensvatbaar, maar ontbeert ook de kruisbestuiving tussen stad en platteland die een toekomstbestendige ontwikkeling van de Krimpenerwaard mogelijk maakt. Niet alleen de landbouw, maar ook de recreatie zal in de toekomst de drager van het gebied zijn. De combinatie van ‘stad’ en ‘platteland’ biedt bijvoorbeeld het potentieel voor het ‘platteland’ om in economische zin alternatieve bestemmingen te

[13] ‘Platteland’: Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk en Vlist. ‘Stad’: Krimpen aan den IJssel en Schoonhoven.

vinden, maar met behoud van het groene karakter. Voor de 'stad' biedt die combinatie de mogelijkheid om in de nabijheid recreatiemogelijkheden te ontwikkelen waardoor binnen het stedelijk gebied daarvoor geen grootschalige voorzieningen hoeven te worden getroffen. Binnenstedelijk kan de ruimte dan voor andere functies worden aangewend, waardoor de druk op het 'platteland' afneemt. Terzijde merkt de commissie op dat een romantisch beeld van het 'platteland' als vrij van 'stadse' invloeden geen recht doet aan de werkelijkheid[14].

De verbinding tussen stad en platteland in bestuurlijke zin vindt de commissie daarnaast wenselijk om ook voldoende bestuurlijke daadkracht te kunnen ontwikkelen om claims op het platteland af te wenden. Om 'het platteland' te behouden is verbinding met 'de stad' noodzakelijk.

De commissie ziet voor het leggen van die verbinding tussen 'stad' en 'platteland' een sleutelrol weggelegd voor de gemeente Krimpen aan den IJssel. Niet alleen in de balans tussen Krimpen aan den IJssel en Schoonhoven enerzijds en Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk en Vlist anderzijds, maar ook in de relatie tussen de Krimpenerwaard als geheel en het stedelijk gebied van Rotterdam-Rijnmond. Het valt de commissie evenwel op dat de gemeente Krimpen aan den IJssel, richting haar althans, niet de ambitie uitstraalt om iets te doen met de gunstige positie die zij zelf als volgt omschrijft: *Krimpen aan den IJssel is een aantrekkelijke woon- en werkgemeente. Gunstig gelegen tussen twee uitersten. Aan de westelijke kant alle voordelen van de nabijheid van de stad Rotterdam. En aan de oostelijke zijde het weidse landschap van de groene Krimpenerwaard[15].*
Waar Krimpen aan den IJssel met alle recht het voortouw kan nemen om invulling te geven aan het eigen idee van 'brug tussen haven en achterland' bespeurt de commissie helaas en vermoedelijk ten onrechte, bescheidenheid en terughoudendheid.

Voor de commissie is het eindbeeld voor de Krimpenerwaard desalniettemin helder: één gemeente die is samengesteld uit de huidige zes gemeenten in de Krimpenerwaard.

De jarenlange oriëntatie van Krimpen aan den IJssel op Rotterdam-Rijnmond en van de andere vijf gemeenten op Hollands-Midden heeft geleid tot de situatie dat deze gemeenten begrijpelijkerwijze min of meer met de rug naar elkaar hebben geopereerd. Waar de K5-gemeenten reeds jaren elkaars nieren proeven is dat voor Krimpen aan den IJssel richting deze gemeenten en andersom niet het geval. Alhoewel de commissie een K6 gemeente Krimpenerwaard als toekomstig eindbeeld ziet, is het voorstelbaar om die weg in twee stappen te bewandelen. Eerst een fusie van de K5, daarna het toevoegen van Krimpen aan den IJssel. Anderzijds weet de commissie, zoals ook door een aantal gesprekspartners is aangegeven, dat voorkomen moet worden dat, net als bij de herindelingsoperatie midden jaren '80 van de vorige eeuw, over 20 tot 25 jaar wordt gezegd dat het toekomstige eindbeeld in één keer had moeten worden gevormd.

Langdurig bij die keuze (stapsgewijs of in één keer) stilstaan is voor de commissie daarbij niet aan de orde. De K5-gemeenten moeten op de kortst mogelijke termijn uit hun bestuurlijke impasse worden bevrijd.

Het bovenstaande leidt de Adviescommissie Bestuurlijke Toekomst Krimpenerwaard tot het volgende advies aan uw College.

---

[14] Voor de verwevenheid van stad en platteland: zie bijvoorbeeld het rapport *Thuis op het platteland* (januari 2006) van het Sociaal Cultureel Planbureau.
[15] Bron: website Krimpen aan den IJssel www.krimpenaandenijssel.nl

Advies

1. De Krimpenerwaard is een in zilver gezette groen-blauwe parel in de provincie Zuid-Holland die als één gebied moet worden benaderd om de opgaven waar de Krimpenerwaard voor staat bestuurlijk krachtdadig en in eenheid op te pakken.

2. De aanpak van de bestuurlijke opgaven waarvoor de Krimpenerwaard staat is niet gewaarborgd bij het zelfstandig laten voortbestaan van de K5-gemeenten.

3. Alhoewel de oriëntatie van de kernen in het gebied als het gaat om een aantal grootstedelijke voorzieningen verschillend is (westelijke Krimpenerwaard: Rotterdamse regio, oostelijke Krimpenerwaard: Gouda/Utrecht), leidt een bestuurlijke splitsing van de Krimpenerwaard langs deze oriëntatielijn derhalve ook tot opsplitsing van de Krimpenerwaard. Dit is strijdig met het hiervoor genoemde uitgangspunt/advies dat de Krimpenerwaard als één gebied moet worden benaderd.

4. Het meeste gerede eindbeeld van het College van Gedeputeerde Staten, de fusie van de K5-gemeenten tot één gemeente Krimpenerwaard, leidt niet tot een toekomstbestendige situatie, gelet op de positie van Krimpen aan den IJssel, het niet als één bestuurlijke entiteit benaderen van de Krimpenerwaard en het niet leggen van de noodzakelijke verbinding tussen ‘stad’ en ‘platteland’

5. Een toekomstbestendig eindbeeld voor de Krimpenerwaard om de bestuurlijke opgaven in het gebied aan te kunnen en kwalitatief zorg te dragen voor een goed woon-, werk- en leefklimaat voor de inwoners van het gebied, wordt gevormd door de gemeente Krimpenerwaard te laten bestaan uit de zes huidige gemeenten in de Krimpenerwaard. Dit is het punt op de horizon waar op gekoerst dient te worden. Het heeft de voorkeur van de commissie om dat punt in één stap te bereiken.

6. In ieder geval dient echter de fusie van de K5 gemeenten op de kortst mogelijke termijn te worden ingezet, waarbij uw College zijn verantwoordelijkheid moet nemen om in een onomkeerbaar proces de gemeenten daarheen te geleiden. Het nog langer investeren in pogingen tot verbetering van de samenwerking tussen de vijf zelfstandige gemeenten leidt tot onnodig tijdverlies en vermoedelijk tot verdere belemmering om met vertrouwen in elkaar tot herindeling te komen. De bestuurlijke houdgreep waarin de K5-gemeenten elkaar houden wordt daarmee doorbroken.

7. Mochten de gemeente Krimpen aan den IJssel en de op korte termijn te herindelen K5-gemeenten het eindbeeld van één gemeente Krimpenerwaard bestaande uit de zes gemeenten in goed onderling overleg toch in één stap willen maken, dan moet dat worden toegejuicht en dient u te bezien op welke wijze u dat proces nader zou kunnen en willen faciliteren.

8. Flankerend zal uw College in ieder geval reeds nu het proces in gang moeten zetten om de Krimpenerwaard mede uit oogpunt van de veiligheidsopgaven in het gebied op korte termijn bij de Veiligheidsregio en de Regio Rotterdam-Rijnmond te voegen, om zo ook het eindbeeld van aansluiting van de gemeente Krimpen aan den IJssel mogelijk te maken.

9. Voor een succesvolle herindeling van de Krimpenerwaard met de K5 gemeenten zijn daarnaast de volgende randvoorwaarden en uitgangspunten van belang:
   - het bieden van financiële transparantie en waarborgen aan de gemeenten om investeringsplannen (bijvoorbeeld voortvloeiend uit de eigen gemeentelijke structuurvisies) uit te kunnen blijven voeren
   - het inzetten van een gedegen kernenbeleid om de identiteit van de kernen te bewaren
   - een goede voorbereiding van het fusieproces zodat per beoogde fusiedatum de nieuwe gemeente zodanig is ingericht dat de meerwaarde van de fusie in termen van dienstverlening aan inwoners en bedrijfsleven direct tot uitdrukking komt en de gemeente ook bestuurlijk een speler van betekenis wordt

De commissie kijkt met veel waardering terug op de ondersteuning en behulpzaamheid die zij bij de uitvoering van haar werkzaamheden heeft mogen ervaren. Uiteraard gaat ook een woord van dank uit naar de gesprekspartners met wie de commissie over de bestuurlijke toekomst van de Krimpenerwaard van gedachten heeft gewisseld.

De Adviescommissie Bestuurlijke Toekomst Krimpenerwaard vertrouwt er op hiermee aan uw opdracht te hebben voldaan,

Hoogachtend,

Adviescommissie Bestuurlijke Toekomst Krimpenerwaard

w.g.

J.M. Leemhuis-Stout
(voorzitter)

BIJLAGE 1: OPDRACHT

‘Bij brief van 2 februari 2009 hebben wij de gemeenten Ouderkerk, Vlist, Schoonhoven, Bergambacht en Nederlek ons standpunt medegedeeld over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten in de Krimpenerwaard. Dat standpunt treft u bijgaand aan.

Wij zijn tot de conclusie gekomen dat als het meest gerede toekomstige eindbeeld moet worden vastgesteld dat de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist moeten fuseren tot 1 gemeente Krimpenerwaard.

Wij hebben heden besloten de "Adviescommissie bestuurlijke toekomst Krimpenerwaardgemeenten" in te stellen en vragen u zitting te nemen in deze adviescommissie. Tevens stellen wij voor dat mevrouw Ir. L.M. Leemhuis-Stout zal optreden als voorzitter van de commissie.

Ervan uitgaande dat u hiermee kunt instemmen willen wij de commissie de volgende opdracht meegeven:
"een advies uit te brengen te brengen over de route naar en de condities waaronder tot die ene gemeente moet/kan worden gekomen".

Wij geven uw commissie daarbij mee dat van deze variant kan worden afgeweken indien de commissie constateert dat er voldoende draagvlak bestaat voor een andere in te brengen variant en die variant in ieder geval leidt tot een consistent regionaal eindbeeld in de Krimpenerwaard. Wij verzoeken u ook de positie van de gemeente Krimpen aan den IJssel te bezien in het licht van komende bestuurlijke ontwikkelingen. Tevens verzoeken wij uw commissie om daarbij de huidige functie en perspectief van de Krimpenerwaardraad te beschrijven.

Wij vragen uw commissie om voor 1 mei 2009 advies aan ons uit te brengen.’

Bron: brief Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland aan leden commissie (februari 2009, kenmerk PZH-2009-24300B)

BIJLAGE 2: SAMENSTELLING COMMISSIE

De adviescommissie Bestuurlijke Toekomst Krimpenerwaard is als volgt samengesteld.

Leden:
- mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter
- de heer mr. T. Elzenga
- de heer drs. C. Sas
- de heer E. van Voorden

Secretaris:
- de heer drs. P.F. Rozenberg MPA (OBMC Consulting)

BIJLAGE 3: GEVOERDE GESPREKKEN

1. Gemeenteraad, college van B&W en burgemeester van de gemeenten:
   - Bergambacht
   - Krimpen aan den IJssel
   - Nederlek
   - Ouderkerk
   - Schoonhoven
   - Vlist

2. Secretaris gemeenschappelijke regeling K5

3. Ondernemingsraden:
   - Gemeenschappelijke regeling K5
   - Gemeente Schoonhoven
   - Gemeente Vlist

4. Dijkgraaf Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

5. Directeur Veiligheidsregio Hollands-Midden

6. Bestuur LTO Noord, afdeling Krimpenerwaard

7. Directeur Zuid-Hollands Landschap

8. Bestuur Federatie Ondernemerskringen Krimpenerwaard

BIJLAGE 4: DOCUMENTATIE

Brief van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (ongedateerd, kenmerk: PZH-2009-24300A) aan de colleges van B&W van de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist inzake Bestuurlijke toekomst gemeenten in de Krimpenerwaard, inclusief de diverse correspondentie tussen de betrokken gemeenten en de provincie Zuid-Holland naar aanleiding van deze brief

Brief van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (datum: 22 januari 2008, kenmerk: PZH-2007-717395) aan de colleges van B&W van de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist inzake Bestuurlijke toekomst gemeenten in de Krimpenerwaard

Brief van 20 februari 2009 van J. Baas aan de Adviescommissie Bestuurlijke Toekomst Krimpenerwaard

De stip boven de horizon, Eindrapportage Evaluatie K5, SGBO, 30 september 2008

Rapportages quick scan bestuurskracht, Van Naem & Partners

Diverse documenten met betrekking tot de besluitvorming in de raden van de K5-gemeenten over de uitgevoerde quick scans bestuurskracht en het Evaluatierapport K5 'De stip boven de horizon', december 2008

Gemeentelijke herindeling K5: doen of niet doen, Een onderzoek binnen de organisatie van de gemeente Schoonhoven middels een enquête, Ondernemingsraad gemeente Schoonhoven, 15 april 2009

Gemeenschappelijke regeling K5, (oktober 2006)

Herindeling gewogen, Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen, Rijkuniversiteit Groningen/Berenschot, oktober 2008

Ingekomen zienswijze naar aanleiding van oproep hoorzitting, M. van Houwelingen, 26 april 2009

Managementtoepassingen bij strategische ruimtelijke ordeningsprojecten, Een casestudie naar de toepassing van project- en procesmanagement door de projectleider van de K5-gemeenten bij strategische ruimtelijke ordeningsprojecten, M. van Houwelingen, juli 2008

Memo naar aanleiding van de radenconferentie K5 d.d. 22-1-09, ongedateerd

Notitie 'doorstart' samenwerking K5, colleges van burgemeester en wethouders van de K5-gemeenten K5, 9 januari 2009

Notitie inzake prioritering bovenlokale strategische taken, GR K5 (13 oktober 2006)

Overzicht beleidsvisies c.a. en onderliggende documenten, GR K5

Provinciaal verslag 2008, Financiële positie Gemeente Ouderkerk, Provincie Zuid-Holland, februari 2008.

Rapportage kwaliteitsmeting Brandweer K5, Projectbureau regionalisering Brandweer Hollands-Midden, 26 oktober 2008

Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland, Vervolg op discussienota 'Grensoverschrijdend samenwerken en samengaan', Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, november 2008

Thuis op het platteland, Sociaal Cultureel Planbureau, januari 2006.

Wat vind jij van een eventuele samenvoeging van de K5-gemeenten? Eindstand enquête per 15 april 2009, Ondernemingsraad gemeente Vlist, 15 april 2009

Website Archief K5, PvdA-fractie Ouderkerk

De commissie heeft voorts tijdens of na de gesprekken van een aantal gesprekspartners nadere schriftelijke informatie ontvangen.

BIJLAGE 5: WERKBEZOEK

Schoonhoven:
- uitbreidingsplannen Zevender en Thiendenland II
- veerstoep
- monumentaal boerderijenlint Bovenberg en Tussenlanen

Bergambacht:
- brandweerkazerne
- afvalbrengstation
- bedrijventerrein Dijklaan Oost
- rotondes N210 in Bergambacht en Ammerstol

Berkenwoude:
- bezoek melkveehouderij/kaasmakerij Oskam

Nederlek:
- dijklint Opperduit
- dijkversterking
- diversiteit bebouwing en gebruik langs de dijk
- Loetbos

Krimpen aan de Lek:
- IHC en Stoommolenterrein

Krimpen aan den IJssel
- Stormpolder/EMK-terrein
- Algerabrug
- bebouwde kom Krimpen aan den IJssel

Ouderkerk/Gouderak
- Veenweidepact
- diversiteit bebouwing en gebruik langs de dijk
- Hollandsche IJsselprojecten: Boele, Schanspolde, Geitenwij en Zellingwijk
- bedrijventerrein Middelblok
- Veerstalblok
- Tracé Zuidwestelijke Randweg
- Stolwijkersluis

Stolwijk/Haastrecht
- boerderijenlint Benedenheulse en Benedenkerkse weg
- bedrijventerrein Nijverheidsweg
- Bilwijkerweg: Veenweidepact in uitvoering

BIJLAGE 6: KAART KRIMPENERWAARD